



Broj: 02/3-50-8-24-11,9/23
Sarajevo, 22. 11. 2023.

PREDSJEDAVALAČEM DOMA NARODA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BiH

Na osnovu čl. 27. i 41. stav (1) tačka j) Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine ("Sl. glasnik BiH", br. 58/14, 88/15, 96/15 i 53/16), a u skladu s ovogodišnjim komisijskim Planom razmatranja revizorskih izvještaja o finansijskom poslovanju institucija BiH za 2022. godinu, Komisija za finansije i budžet Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH je na 11. sjednici, održanoj 22.11. 2023, razmatrala i usvojila, te Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH dostavlja

ZBIRNO MIŠLJENJE O FINANSIJSKOJ REVIZIJI INSTITUCIJA BiH ZA 2022. GODINU, s prijedlogom zaključaka

1. UVOD

Ured za reviziju institucija BiH (u daljnjem tekstu: Ured za reviziju) je 12. 6., 25. 7. i 28. 7. 2023. Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH dostavio izvještaje o finansijskoj reviziji 72 institucije BiH za 2022. godinu.

2. KOMISIJSKA ANALIZA REVIZORSKIH IZVJEŠTAJA ZA 2022. GODINU

2.1. Metodologija rada Komisije

Komisija za finansije i budžet Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH (u daljnjem tekstu: Komisija), na osnovu Smjernica za pregled i analizu revizorskih izvještaja usvojenih u okviru saradnje s Odjelom za međunarodni razvoj Vlade Velike Britanije (DFID) u 2008. godini, sačinila je ovogodišnji Plan razmatranja revizorskih izvještaja o finansijskom poslovanju institucija BiH za 2022. godinu (u daljnjem tekstu: Plan Komisije), koji je usvojila na 8. sjednici, održanoj 3.10. 2023.

Komisija je 4. 10. 2023. navedeni plan dostavila Uredu za reviziju, Kolegiju Doma naroda, sekretaru Doma naroda i svim revidiranim institucijama BiH, s ciljem blagovremenog informiranja.

2.2. Izrada tabelarnih pregleda realizacije revizorskih preporuka za sve institucije BiH u 2022. za period od 2018. do 2022. godine

Shodno višegodišnjoj praksi, Komisija je i ove godine pripremila tabelarne preglede realizacije revizorskih preporuka za 72 budžetska korisnika, koji obuhvataju ključne podatke iz izvještaja revizije za period od posljednjih pet godina, tj. od 2018. do 2022. godine. Tabelarni pregledi su, uz ostale namjene, poslužili članovima Komisije za sagledavanje višegodišnjeg trenda promjena u finansijskom poslovanju svake institucije, te omogućili kvalitetniju obradu revizorskih izvještaja.

2.3. Korespondencija s Uredom za reviziju

Od Ureda za reviziju ispred PSBiH (Komisija za finansije i budžet Predstavničkog doma PSBiH) zahtijevalo se dostavljanje informacija u vezi s revizijom finansijskog poslovanja institucija za 2022. i ranije godine, po uzoru na višegodišnju praksu.

Od Ureda za reviziju zatraženo je da u najkraćem roku dostavi:

- a) pregled utvrđenih mišljenja revizora o finansijskim izvještajima i mišljenja revizora o usklađenosti za sve revidirane institucije BiH u 2022. godini;
- b) spisak izvještaja po finansijskoj reviziji za 2022. godinu, koji zahtijevaju posebnu pažnju Komisije s prijedlogom individualnih korektivnih mjera;
- c) prijedlog sistemskih mjera kojima bi se otklonili uzroci ponavljanja određenih revizorskih nalaza;
- d) tabelarni pregled ponavljanja najčešćih nalaza revizije za period 2018 – 2022, kao i tabelarni pregled izraženih mišljenja revizora o finansijskim izvještajima u periodu 2018 - 2022.

Ured za reviziju je 5. 9. 2023. dostavio odgovore na tražene informacije. O svim dostavljenim informacijama Ureda za reviziju vidjeti detaljnije u dijelu 3. Zbirnog mišljenja.

2.4. Pojedinačna zaduženja članova Komisije

Na 8. sjednici Komisije, održanoj 3.10. 2023, određena su i zaduženja članova Komisije koji će biti izvjestioci za pojedinačne revizorske izvještaje druge grupe. Članovi Komisije upoznati su s načinom obrade revizorskih izvještaja koji obuhvata: detaljno upoznavanje sa sadržajem revizorskog izvještaja, sagledavanje višegodišnjeg trenda finansijskog poslovanja institucije putem petogodišnjih tabelarnih prikaza, upoznavanje s uporednim pregledom izvršenja preporuka revizije za budžetsku 2022. godinu u odnosu na preporuke date za revidiranu 2021. godinu, te obavljanje javnog izjašnjavanja predstavnika institucije po nalazima i preporukama revizije koje u najvećoj mjeri odražavaju sadržaj pitanja koja su prethodno upućena instituciji radi pripreme za izjašnjavanje, kao i moguće upite Uredu za reviziju o poslovanju institucije, a sve s ciljem sačinjavanja završnih zaključaka izvjestilaca navedenih u pojedinačnom komisijском mišljenju za određenu instituciju BiH.

2.5. Razvrstavanje revizorskih izvještaja o finansijskom poslovanju institucija BiH za 2022. godinu

Na osnovu dopisa Ureda za reviziju, dostavljenog 5. 9. 2023, može se konstatirati da su mišljenja revizije o finansijskom poslovanju u 2022. godini utvrđena za 72 institucije BiH, od kojih je 21 "pozitivno mišljenje", 40 "pozitivnih mišljenja sa skretanjem pažnje" (obuhvatajući isticanje predmeta uz pozitivna mišljenja revizora o finansijskim izvještajima i/ili isticanje predmeta uz pozitivna mišljenja revizora o usklađenosti), te 11 „mišljenja s rezervom sa skretanjem pažnje“ (obuhvatajući mišljenja s rezervom o finansijskim izvještajima i/ili mišljenja s rezervom na usklađenost s propisima, uključujući skretanje pažnje u oba slučaja). Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH izuzeto je od davanja mišljenja zbog ograničenja uvida u dokumentaciju, evidencije i podatke, s obzirom na to da su značajan dio dokumentacije izuzet od strane istražnih organa i predmet su istražnih radnji.

U skladu s Planom Komisije, revizorski izvještaji o finansijskom poslovanju institucija BiH za 2022. godinu razvrstani su u dvije grupe:

- **prvu grupu izvještaja** čini 61 izvještaj s revizorskim „pozitivnim mišljenjem“ i „pozitivnim mišljenjem sa skretanjem pažnje“ (obuhvatajući isticanje predmeta uz pozitivna mišljenja revizora o finansijskim izvještajima i/ili isticanje predmeta uz pozitivna mišljenja revizora o usklađenosti), koja se izuzimaju od komisijske procedure do održavanja posljednje sjednice posvećene razmatranju revizorskih izvještaja, na kojoj će biti usvojena komisijska mišljenja o ovim izvještajima;
- **drugu grupu izvještaja** čini 11 izvještaja s revizorskim „mišljenjem s rezervom sa skretanjem pažnje“ (obuhvatajući mišljenja s rezervom o finansijskim izvještajima i/ili mišljenja s rezervom na usklađenost s propisima, uključujući skretanje pažnje u oba slučaja), kao i izvještaji na koje Ured za reviziju institucija BiH ukaže Komisiji da obrati posebnu pažnju prilikom razmatranja. Izvještaje druge grupe Komisija razmatra uz javno izjašnjavanje njihovih predstavnika na redovnim sjednicama.

2.6. Pozitivna mišljenja (21 institucija BiH)

- 2.6.1. Agencija za antidopinšku kontrolu BiH
- 2.6.2. Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja BiH
- 2.6.3. Agencija za javne nabavke BiH
- 2.6.4. Agencija za nadzor nad tržištem BiH
- 2.6.5. Agencija za osiguranje u BiH
- 2.6.6. Agencija za poštanski saobraćaj BiH
- 2.6.7. Agencija za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje BiH
- 2.6.8. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH
- 2.6.9. Agencija za rad i zapošljavanje BiH
- 2.6.10. Agencija za sigurnost hrane BiH
- 2.6.11. Agencija za zaštitu ličnih podataka u BiH
- 2.6.12. Centar za informiranje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja BiH
- 2.6.13. Fond za povratak BiH
- 2.6.14. Institucija ombudsmena za zaštitu potrošača BiH
- 2.6.15. Institut za intelektualno vlasništvo BiH

- 2.6.16. Memorijalni centar Srebrenica – Potočari, spomen-obilježje i mezarje za žrtve genocida iz 1995. godine
- 2.6.17. Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva finansija i trezora BiH
- 2.6.18. Ured za harmonizaciju i koordinaciju sistema plaćanja u poljoprivredi, ishrani i ruralnom razvoju BiH
Ured za zakonodavstvo Vijeća ministara Bosne i Hercegovine
- 2.6.19. Ustavni sud BiH
- 2.6.20. Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH

2.7. Pozitivna mišljenja sa skretanjem pažnje (40 institucija BiH, obuhvatajući isticanje predmeta uz pozitivna mišljenja revizora o finansijskim izvještajima i/ili isticanje predmeta uz pozitivna mišljenja revizora o usklađenosti)

- 2.7.1. Agencija za državnu službu BiH
- 2.7.2. Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH
- 2.7.3. Agencija za policijsku podršku BiH
- 2.7.4. Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta BiH
- 2.7.5. Agencija za statistiku BiH
- 2.7.6. Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova BiH
- 2.7.7. Agencija za unapređenje stranih investicija u BiH
- 2.7.8. Arhiv BiH
- 2.7.9. Centar za uklanjanje mina u BiH
- 2.7.10. Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH
- 2.7.11. Direkcija za ekonomsko planiranje BiH
- 2.7.12. Direkcija za evropske integracije BiH
- 2.7.13. Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH
- 2.7.14. Državna agencija za istrage i zaštitu
- 2.7.15. Državna regulatorna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost
- 2.7.16. Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH
- 2.7.17. Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH
- 2.7.18. Institut za akreditiranje BiH
- 2.7.19. Institut za mjeriteljstvo BiH
- 2.7.20. Institut za nestale osobe BiH
- 2.7.21. Institut za standardizaciju BiH
- 2.7.22. Konkurencijsko vijeće BiH
- 2.7.23. Ministarstvo civilnih poslova BiH
- 2.7.24. Ministarstvo finansija i trezora BiH
- 2.7.25. Ministarstvo pravde BiH
- 2.7.26. Ministarstvo sigurnosti BiH
- 2.7.27. Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH
- 2.7.28. Odbor državne službe za žalbe BiH
- 2.7.29. Parlamentarna skupština BiH
- 2.7.30. Komisija za koncesije BiH
- 2.7.31. Predsjedništvo BiH
- 2.7.32. Regulatorna agencija za komunikacije BiH
- 2.7.33. Služba za poslove sa strancima BiH
- 2.7.34. Centralna izborna komisija BiH
- 2.7.35. Sud BiH
- 2.7.36. Tužilaštvo BiH

- 2.7.37. Uprava BiH za zaštitu zdravlja bilja
- 2.7.38. Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH
- 2.7.39. Ured za razmatranje žalbi BiH
- 2.7.40. Vijeće za državnu pomoć BiH

2.8. Mišljenja s rezervom sa skretanjem pažnje (11 institucija BiH)

Drugu grupu izvještaja čini 11 izvještaja s revizorskim “mišljenjem s rezervom sa skretanjem pažnje” obuhvatajući mišljenja s rezervom o finansijskim izvještajima i/ili mišljenja s rezervom na usklađenost s propisima, uključujući skretanje pažnje u oba slučaja.

- 2.8.1. Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH
- 2.8.2. Granična policija BiH
- 2.8.3. Ministarstvo komunikacija i prometa BiH
- 2.8.4. Ministarstvo odbrane BiH
- 2.8.5. Ministarstvo vanjskih poslova BiH
- 2.8.6. Komisija za očuvanje nacionalnih spomenika BiH
- 2.8.7. Pravobranilaštvo BiH
- 2.8.8. Služba za zajedničke poslove institucija BiH
- 2.8.9. Uprava za indirektno oporezivanje BiH
- 2.8.10. Ured za veterinarstvo BiH
- 2.8.11. Zavod za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH

Izvještaje druge grupe Komisija je detaljno razmotrila uz javno izjašnjavanje njihovih predstavnika na dvije sjednice¹.

2.9. Korespondencija s institucijama „druge grupe”, čije je finansijsko poslovanje u 2022. godini revizor kvalificirao „mišljenjem s rezervom sa skretanjem pažnje“ (obuhvatajući mišljenja s rezervom o finansijskim izvještajima i/ili mišljenja s rezervom na usklađenost s propisima, uključujući skretanje pažnje u oba slučaja)

Svim institucijama je upućen opšti dopis iz „druge grupe“ izvještaja.

Opšti dopis sadržavao je pitanja koja su se odnosila na to da institucije objasne razloge ponavljanja nerealiziranih preporuka revizije i razloge djelimične realizacije preporuka finansijske revizije za 2021. godinu, da svaka institucija zasebno procijeni da li joj je potrebna izrada višegodišnjeg programa za otklanjanje pojedinih nedostataka i problema u poslovanju koji su se stalno ili povremeno ponavljali u godišnjim izvještajima revizije, te da institucije navedu eventualne sistemske mjere koje mogu pomoći pri rješavanju problema koji se navode u izvještajima revizije o njihovom finansijskom poslovanju. Svih 11 kontaktiranih institucija BiH dostavilo je zahtijevane informacije.

¹ Na 9. i 10. sjednici Komisije, održanoj 31.10. i 14.11.2023.

2.10. Razmatranje Godišnjeg revizorskog izvještaja o glavnim nalazima i preporukama za 2022. godinu

Komisija je na 11. sjednici, održanoj 22.11. 2023, detaljno razmatrala Godišnji revizorski izvještaj o glavnim nalazima i preporukama za 2022. godinu, koji je, sa četiri glasa „za“ i jednim glasom „protiv“, prihvatila. Također, Komisija je usvojila zaključke koji su sadržani u dijelu 4. Zbirnog mišljenja.

2.11. Javna izjašnjavanja po revizorskim izvještajima „druge grupe“ izvještaja

Komisija je provela proceduru javnih izjašnjenja predstavnika svih institucija čiji su revizorski izvještaji svrstani u „druhu grupu“ izvještaja (11 revidiranih institucija).

Komisija je navedene revizorske izvještaje, uz javna izjašnjavanja njihovih predstavnika, razmatrala na 9. sjednici Komisije, održanoj 31. 10. 2023, i 10. sjednici Komisije, održanoj 14. 11. 2023. Javnim izjašnjavanjima odazvali su se predstavnici svih 11 institucija BiH, koliko ih je bilo predmet ovog segmenta detaljne komisijske obrade za revidiranu 2022. godinu.

2.12. Izrada i usvajanje pojedinačnih mišljenja Komisije i Zbirnog mišljenja o finansijskoj reviziji za 2022. godinu

U skladu s Planom, Komisija nije detaljno obrađivala revizorske izvještaje s "pozitivnim mišljenjem" i „pozitivnim mišljenjem sa skretanjem pažnje“ (obuhvatajući isticanje predmeta uz pozitivna mišljenja revizora o finansijskim izvještajima i/ili isticanje predmeta uz pozitivna mišljenja revizora o usklađenosti), ali je o toj grupi institucija BiH sačinila posebno mišljenje Komisije s dodatnim zaključkom za institucije s „pozitivnim mišljenjem sa isticanjem predmeta“ (obuhvatajući isticanje predmeta uz pozitivna mišljenja revizora o finansijskim izvještajima i/ili isticanje predmeta uz pozitivna mišljenja revizora o usklađenosti), koje čini jedinstvenu cjelinu sa Zbirnim mišljenjem, kao **Prilog 1. Zbirnog mišljenja**.

Istovremeno, Komisija je provela detaljnu analizu Godišnjeg revizorskog izvještaja o glavnim nalazima i preporukama za 2022. godinu, kao i detaljnu analizu 11 izvještaja finansijske revizije s revizorskim „mišljenjem s rezervom sa skretanjem pažnje“ (obuhvatajući mišljenja s rezervom o finansijskim izvještajima i/ili mišljenja s rezervom na usklađenost s propisima, uključujući skretanje pažnje u oba slučaja), te je za Godišnji revizorski izvještaj o glavnim nalazima i preporukama za 2022. godinu i za svaku od 11 navedenih institucija koje su prošle postupak javnog izjašnjenja sačinila pojedinačno komisijsko mišljenje sa zaključcima njenog izvjestioca (ukupno 11 pojedinačnih mišljenja), koja čine jedinstvenu cjelinu sa Zbirnim mišljenjem kao **Prilog 2. Zbirnog mišljenja**.

Ovo zbirno mišljenje Komisije o finansijskoj reviziji za 2022. godinu, zajedno s prilogima 1. i 2. Zbirnog mišljenja, Komisija je usvojila na 11. sjednici, održanoj 22.11. 2023, te ih uputila Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH u daljnju proceduru, s prijedlogom za usvajanje.

3. OPŠTI OSVRT KOMISIJE NA NALAZE REVIZIJE ZA 2022. GODINU

3.1. Institucije BiH s posebnim tretmanom Komisije

Ured za reviziju je dopisom od 5. 9. 2023. sugerirao je da prilikom analize revizorskih izvještaja za 2022. godinu posebnu pažnju posveti institucijama koje su dobile „mišljenje s rezervom sa skretanjem pažnje“.

„Druga grupa izvještaja” - 11 institucija koje su dobile „mišljenje s rezervom sa skretanjem pažnje“ (obuhvatajući mišljenja s rezervom o finansijskim izvještajima i/ili mišljenja s rezervom na usklađenost s propisima, uključujući skretanje pažnje u oba slučaja):

Pregled institucija koje su dobile „mišljenje s rezervom sa skretanjem pažnje“

Br.	Naziv institucije BiH	Broj rezervi		Broj skretanja pažnji	
		Na usklađenost	Na finansijske izvještaje	Na usklađenost	Na finansijske izvještaje
1.	Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH	1	-	2	-
2.	Granična policija BiH	1	-	2	1
3.	Ministarstvo komunikacija i prometa BiH	1	-	2	-
4.	Ministarstvo odbrane BiH	-	1	4	1
5.	Ministarstvo vanjskih poslova BiH	2	1	7	-
6.	Komisija za očuvanje nacionalnih spomenika BiH	1	-	1	-
7.	Pravobranilaštvo BiH	-	1	3	1
8.	Služba za zajedničke poslove institucija BiH	1	-	3	-
9.	Uprava za indirektno oporezivanje BiH	1	-	3	-
10.	Ured za veterinarstvo BiH	1	-	3	-
11.	Zavod za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera	1	-	1	-

Ostale institucije BiH s revizorskim „pozitivnim mišljenjem sa skretanjem pažnje“ (obuhvatajući isticanje predmeta uz pozitivna mišljenja revizora o finansijskim izvještajima i/ili isticanje predmeta uz pozitivna mišljenja revizora o usklađenosti) navedene su u poglavlju 2.7. ovog mišljenja.

Što se tiče prijedloga individualnih korektivnih mjera prema navedenim institucijama, Ured za reviziju smatra da preporuke navedene u izvještajima za svakog klijenta pojedinačno predstavljaju ujedno i prijedloge individualnih korektivnih mjera, s ciljem otklanjanja nepravilnosti i sprečavanja njihovog ponavljanja. Također, smatra da je

realizaciji navedenih preporuka potrebno pristupiti hitno, kako bi se spriječila mogućnost njihovog ponavljanja u tekućem budžetskom periodu.

Stoga je Komisija u pojedinačnim komisijskim mišljenjima naložila ovim institucijama da postupe po utvrđenim preporukama revizije i uočene nedostatke u što kraćem roku otklone ili preduzmu aktivnosti kako bi se preduprijedilo ponavljanje određenih nalaza revizije, tj. da potpuno provedu preporuke revizije.

3.2. Osvrt Komisije na strukturu izraženih revizorskih mišljenja za prethodne tri godine

Prilikom sačinjavanja tabelarnih pregleda realizacije revizorskih preporuka u kojima se, između ostalog, navodi i revizorsko mišljenje za svakog budžetskog korisnika za period od pet godina, tj. od 2018. do 2022. godine, te na osnovu dostavljene tabele Ureda za reviziju s pregledom izraženih mišljenja revizora za period od 2018. do 2022. godine, Komisija je uočila da je:

- procentualno učešće izraženih „pozitivnih mišljenja“ u 2022. godini iznosilo 28,77%, odnosno ostalo je na istom nivou u odnosu na 2021. godinu;
- procentualno učešće izraženih „pozitivnih mišljenja sa skretanjem pažnje“ u 2022. godini manje za 5,48% u odnosu na 2021. godinu;
- procentualno učešće izraženih „mišljenja s rezervom sa skretanjem pažnje“ u 2022. godini veće za 4,11% u odnosu na 2021. godinu.

<i>Izražena mišljenja revizora</i>	Budžetska godina 2020.		Budžetska godina 2021.		Budžetska godina 2022.	
	Broj objavljenih izvještaja	Procenat	Broj objavljenih izvještaja	Procenat	Broj objavljenih izvještaja	Procenat
Revizorski izvještaji s pozitivnim mišljenjem	22	30,14%	21	28,77%	21	28,77%
Revizorski izvještaji s pozitivnim mišljenjem sa skretanjem pažnje	43	58,90%	44	60,27%	40	54,79%
Revizorski izvještaji sa izraženom rezervom	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Revizorski izvještaji sa rezervom sa skretanjem pažnje	8	10,96%	8	10,96%	11	15,07%
Revizorski izvještaji sa izraženim negativnim mišljenjem	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Revizorski izvještaji sa uzdržavanjem od mišljenja	0	0,00%	0	0,00%	1	1,37%
Ukupan broj revidiranih institucija	73	100,00%	73	100,00%	73	100,00%

3.3. Osvrt Komisije na najčešće identificirane nalaze revizije

Na osnovu tabela Ureda za reviziju (dopis Ureda za reviziju, broj: 01/4-16-9-1921/23 od 5. 9. 2023) o najčešće ponavljanim nalazima revizije u prethodnih pet godina, Komisija se upoznala s najčešćim nalazima revizije koji su se pojavili u izvještajima o finansijskoj reviziji institucija BiH za 2022. godinu. Na taj način identificirano je sedam kategorija nalaza revizije koji se u najvećem stepenu pojavljuju u revizorskim izvještajima za 2022. godinu.

Njihov prikaz prema opadajućoj skali učestalosti pojavljivanja je sljedeći:

1. Nalazi vezani za Pravilnik o sistemu internih kontrola i izgradnju sistema (FUK, INTERNA REVIZIJA, ORGANIZACIJA I RUKOVOĐENJE, KORUPCIJA);
2. Nalazi vezani za nedostajuća interna pravila i/ili nedosljednu i neadekvatnu primjenu donesenih internih pravila, propisa i zakona;
3. Nalazi vezani za zaključenje ugovora izvan uslova za zbirne nabavke i ugovora suprotno instrukciji MFT-a;
4. Slabosti u primjeni propisa iz oblasti javnih nabavki;
5. Slabosti pri planiranju budžeta; slabe kontrole izvršenja budžeta; Slabosti u popunjavanju organizacione strukture (slabosti pri zapošljavanju osoba po ugovoru o djelu);
6. Slabosti pri obavljanju popisa imovine, sredstava, izvora sredstava i obaveza;
7. Nalazi vezani za neplaćene obaveze, nenaplaćena potraživanja, sudske sporove;
8. Nalazi vezani za greške pri obračunima, knjiženjima ili unosu pojedinih stavki u ISFU, kontrole nad unosom podataka;
9. Slabosti pri realiziranju programa posebnih namjena (koji se finansiraju iz budžeta, donacija i dr.).

3.4. Pregled sistemskih mjera koje bi otklonile uzroke ponavljanja određenih nalaza revizije

U dopisu Ured za reviziju, broj: 01/4-16-9-1921/23 od 5. 9. 2023, posebno se ističu sljedeći problemi sistemskog karaktera:

1. Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2022. godinu usvojen je sa zakašnjenjem od šest mjeseci. S obzirom na to ako Parlamentarna skupština BiH nije usvojila Zakon o budžetu prije početka fiskalne godine, finansiranje institucija do sedmog mjeseca 2022. godine je bilo na privremenom osnovu. Vijeće ministara BiH donijelo je dvije odluke o privremenom finansiranju na osnovu kojih su se institucije finansirale do usvajanja.

Neblagovremeno usvajanje budžeta, odnosno finansiranje institucija na osnovu odluka o privremenom finansiranju onemogućava budžetske korisnike da pokreću nove i realiziraju započete kapitalne projekte, koji su neophodni za redovne aktivnosti iz nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine. Također, to značajno povećava rizik za neefikasno i neefektivno poslovanje i trošenje javnih sredstava.

Potrebno je da sve institucije koje učestvuju u procesu predlaganja i donošenja budžeta dosljedno poštuju zakonske procedure i rokove za usvajanje Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH kao ključnog dokumenta za realizaciju ciljeva i aktivnosti institucija na nivou Bosne i Hercegovine.

2. Sistem unutrašnjih kontrola u institucijama BiH još uvijek nije uspostavljen na zadovoljavajućem nivou. Uočava se sporst i neefikasnost u uspostavi pojedinih segmenata unutrašnjih kontrola, a neke važne institucije su još uvijek na samom početku tog procesa. Obaveza institucija je da stalno dograđuju i jačaju sistem unutrašnjih kontrola.

U tom smislu sve nadležne institucije trebaju permanentno potencirati i biti posvećene razvijanju efikasnog sistema finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije.

3. Pitanje kreiranja regulatornog okvira vezanog za upravljanje imovinom institucija Bosne i Hercegovine još uvijek nije riješeno. Za rješavanje pitanja državne imovine u cjelini pa time i za državnu imovinu s kojom raspolažu ili je koriste institucije BiH zadužena je Komisija za državnu imovinu koja je osnovana još 2004. godine. Spomenuta komisija nije dodijeljene zadatke riješila i pored dugogodišnjeg rada i postojanja. To za posljedicu ima propadanje i značajne rizike otuđenja imovine, a shodno tome može imati značajne finansijske posljedice po budžet institucija BiH.

Potrebno je da nadležne institucije reguliraju pitanja vezana za imovinu institucija BiH, kako bi se ona što prije stavila u funkciju i zaštitila od daljnjeg propadanja i otuđenja.

4. Ponovo su evidentirani nedostaci i slabosti koji ukazuju na nezakonitost i netransparentnost prilikom zapošljavanja državnih službenika i zaposlenika. Najznačajnije nepravilnosti odnose se na sljedeće: zapošljavanje na određeno vrijeme bez ispunjavanja zakonskih uslova, angažiranje putem ugovora o djelu za poslove koji nemaju karakter ugovora o djelu i koji najčešće predstavljaju poslove sistematiziranih radnih mjesta, obavljanje poslova drugog radnog mjesta uprkos tome što takva mogućnost nije predviđena važećim propisima kojima je uređen radnopravni status zaposlenih, angažman zaposlenih nakon sticanja zakonskih uslova za odlazak u penziju. Za rješavanje navedenog pitanja potreban je dodatni angažman i koordinacija aktivnosti nadležnih institucija (Agencija za državnu službu BiH, Ministarstvo pravde BiH – Upravni inspektorat, Odbor državne službe za žalbe) koje su, kroz obavljanje svojih zakonom dodijeljenih nadležnosti, dužne stvarati ambijent za zakonito i transparentno postupanje svih institucija BiH te u slučaju odstupanja i nedosljedne primjene zakonskih propisa u oblasti zapošljavanja blagovremeno reagirati – ukazati i spriječiti takva ponašanja.

Ministarstvo pravde BiH i Agencija za državnu službu BiH, kao nadležne institucije za davanje mišljenja u pogledu primjene propisa kojima se regulira proces

zapošljavanja, trebaju imati aktivniju ulogu i svojim aktivnostima, te kroz data mišljenja i stavove uticati na pravilnu primjenu propisa u datoj oblasti.

5. Zakon o javnim nabavkama i dalje se ne primjenjuje dosljedno te su u javnim nabavkama ponovo uočavaju nepravilnosti i nedostaci (slabosti u istraživanju tržišta i planiranju javnih nabavki, manjkavosti u tenderskoj dokumentaciji i tehničkim specifikacijama, izostanak aktivne i pravične konkurencije, slabosti u samoj realizaciji zaključenih ugovora itd.). Krajem 2022. godine donesene su izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama i može se očekivati da će doći do određenih unapređenja u ovom izuzetno osjetljivom procesu.

Mjere koje bi doprinjele unapređenju u ovoj oblasti su jačanje kapaciteta Agencije za javne nabavke BiH u domenu monitoringa, te bolje i kvalitetnije educiranje osoblja koje učestvuje u procesu javnih nabavki.

6. Višegodišnja kapitalna ulaganja su i u 2022. godini realizirana sporo i neefikasno. Nisu preduzimane konkretne aktivnosti s ciljem realizacije kapitalnih sredstava. Značajna finansijska sredstva ostaju godinama imobilna i neiskorištena, što dovodi u pitanje efikasnost upotrebe javnog novca. U krajnjem slučaju ako sredstva godinama nisu iskorištena, potrebno je izvršiti detaljniju analizu takvog stanje te tražiti druge načine/moduse realizacije već osiguranih javnih sredstava (preusmjeravanje u druge projekte i slično).

Nedvosmisleno, postoji potreba da se sistemski regulira pitanje efikasne realizacije višegodišnjih projekata, uz uspostavljanje obaveznog efikasnog mehanizma kontrole i nadzora, uzimajući u obzir kako su za ove namjene već osigurana budžetska sredstva.

7. Strategija za borbu protiv korupcije koju je usvojilo Vijeće ministara BiH za period 2015-2019. i Akcioni plan za provođenje Strategije već su davno istekli. Nova strategija i akcioni plan još uvijek nisu doneseni/usvojeni. Činjenica kako još uvijek nemamo usvojene strateške dokumente u vezi s borbom protiv korupcije dovoljno govori sama za sebe. Bez važećeg strateškog i operativnog dokumenta za borbu protiv korupcije, institucije nisu u stanju revidirati vlastite planove za borbu protiv korupcije. Napominjemo kako su jačanje prevencije i borba protiv korupcije jedan od 14 ključnih prioriteta koje Bosna i Hercegovina treba ispuniti kako bi dobila preporuku za otvaranje pregovora o pridruživanju Evropskoj uniji.

Od ključne je važnosti da Vijeće ministara BiH u što kraćem roku donese/usvoji novu strategiju za borbu protiv korupcije.

8. Kod određenog broja institucija ponovo su evidentirani problemi isteklih mandata rukovodilaca, članova upravnih i nadzornih odbora, komisija i drugih tijela, što ima

negativne posljedice na cjelokupno poslovanje institucija. Tako npr. Upravni odbor Instituta za nestale osobe BiH djeluje kao Privremeni odbor još od 2016. godine, mandati četiri člana Komisije za koncesije BiH istekli su u periodu od 2008. do 2015. godine. Mandat aktuelnom sazivu rukovodstva Pravobranilaštva BiH je istekao krajem 2021. Mandat sedam članova Vijeća za državnu pomoć BiH istekao je u periodu od 2020. do 2021. godine.

Potrebno je blagovremeno pokretati i efikasno provoditi sve procedure imenovanja u institucijama BiH, u skladu sa zakonskim propisima.

9. Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji organa uprave jedan je od osnovnih dokumenata za uspostavljanje i osiguravanje efikasnog poslovanja i rukovođenja organima uprave. Institucije Bosne i Hercegovine bile su obavezne da do kraja aprila 2014. godine okončaju aktivnosti vezane za usklađivanje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji s odredbama Odluke o principima za utvrđivanje unutrašnje organizacije organa uprave BiH i Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH koje je donijelo Vijeće ministara BiH. Analizirajući proces usklađivanja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji uočava se i inertnost Vijeća ministara BiH po ovom pitanju. Sagledavši dinamiku realizacije usklađivanja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji, može se konstatirati odsustvo aktivnosti po navedenom pitanju kod određenog broja institucija. Pojedine institucije, i pored činjenice kako je rok za usklađivanje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji istekao prije više od devet godina, na početku su procesa usklađivanja pravilnika.

Potrebno je hitno i bez odgađanja uskladiti pravilnike o unutrašnjoj organizaciji institucija BiH s navedenim odlukama Vijeća ministara BiH.

10. Tokom 2022. godine ponovo su uočena odstupanja od dosljedne primjene pravilnika za upotrebu službenih automobila, reprezentacije, službenih putovanja u sljedećem kontekstu: korištenja vozila tokom 24 sata (specijalizirana i službena), nepostojanje i neurednost potrebne prateće dokumentacije i dovoljnih obrazloženja kojima se dokazuje namjenska potrošnja, kao i nedosljedna primjena ovih pravilnika. Pitanje nenamjenske potrošnje je izraženo na stavkama gdje je tanka nit između privatne i javne upotrebe novca i korištenja sredstava, odnosno korištenja službenih automobila, reprezentacije i službenih putovanja.

Institucije treba da osiguraju osnovne preduslove za potvrđivanje namjenske potrošnje, a to su uredne, sveobuhvatne, tačne evidencije s priloženim cjelovitim obrazloženjima iz kojih se jasno i nedvosmisleno može zaključiti namjenska potrošnja.

11. Iz budžeta se i dalje izdvajaju značajna sredstva za isplate na osnovu pravosnažnih sudskih presuda. Rashodi na osnovu pravosnažnih sudskih presuda realizirani u 2022. godini iznose 2.876.479 KM i veći su u odnosu na prošlu godinu za 356.397 KM. Evidentan je nedostatak odgovornosti za izgubljene sporove.

Neophodno je da Vijeće ministara BiH provede detaljnu analizu uzroka sudskih sporova te regulira mehanizme utvrđivanja odgovornosti za postupanja koja proizvode sudske sporove i troškove po izgubljenim sporovima.

12. Plaće i naknade u institucijama BiH nisu regulirane na odgovarajući način (u određenim institucijama primjenjuju se dva zakonska rješenja koja reguliraju plaće, isplaćuju se plaće zaposlenim na radnim mjestima za koja platni razredi i koeficijenti nisu taksativno navedeni u Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH, različita praksa prilikom isplate naknada za obavljanje poslova drugog radnog mjesta). Nadzor nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH nije uspostavljen na zadovoljavajućem nivou.

Neophodno je da nadležne institucije hitno preduzmu aktivnosti s ciljem definiranja postupaka i procedura za provođenje nadzora nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

13. Još uvijek nije izgrađen zadovoljavajući sistem praćenja i kontrole naplate svih vrsta prihoda i potraživanja koje ostvaruju institucije BiH. Identificirane su slabosti u procesu planiranja taksi i naknada, a institucije nisu identificirale rizike procesa naplate i kontrole naplate prihoda od taksi i naknada. Uočen je i nedostatak transparentnosti kod izvještavanja o ostvarenim prihodima. Potrebno je osigurati uspostavljanje sistema kontrole i naplate prihoda i usaglašavanje prihoda evidentiranih u Glavnoj knjizi s podacima iz pomoćnih evidencija kod institucija BiH.

Neupitna je potreba nalaženja kvalitetnog i pouzdanog sistemskog rješenja za praćenje i kontrolu naplate prihoda, u saradnji s Ministarstvom finansija i trezora BiH, uz obaveznu odgovarajuću informatičku podršku.

14. Još nije donesen zakon o vanjskim poslovima ali je procedura njegovog razmatranja i usvajanja u toku. Napominjemo kako je to jedan od osnovnih preuslova za efikasno funkcioniranje jednog izuzetno važnog resora u svakoj državi pa tako i u Bosni i Hercegovini. Ministarstvo vanjskih poslova BiH, kao najstarije ministarstvo u BiH, od svog osnivanja, više od 20 godina djeluje bez osnovnog zakona za njegovo funkcioniranje. Funkcioniranje institucije bez odgovarajućeg zakonodavnog okvira ostavlja veliki prostor za subjektivno procjenjivanje i ponašanje koje može negativno

uticati na ostvarenje ciljeva poslovanja i negativne finansijske efekte po budžet institucija BiH.

Smatramo da nadležne institucije trebaju preduzeti potrebne aktivnosti kako bi predmetni zakon bio konačno usvojen.

15. Ponovo smo uočili kako nisu napravljeni konkretni pomaci u rješavanju problematike funkcioniranja reforme javne uprave. Za rješavanje problema funkcioniranja reforme javne uprave neophodna je saradnja više nadležnih institucija (Vijeće ministra BiH, Vlada Federacije BiH, Vlada Republike Srpske, Vlada Brčko Distrikta BiH, Ministarstvo finansija i trezora BiH) koja je, evidentno, tokom proteklih godina izostala te ostaje činjenica da Fond za reformu javne uprave već pet godina ne funkcionira. Napominjemo da značajna sredstva stoje na računu Fonda koja su već duži niz godina imobilna.

Neophodno je raditi na zajedničkom dogovoru te imati proaktivan stav svih spomenutih institucija na rješavanju ovog pitanja.

Ovo su tek neka od najvažnijih pitanja i problema od kojih mnoga zahtijevaju sistemski odgovor više institucija. Općenito, potrebno je jačati odgovornost i dobro upravljanje javnim sredstvima u svim institucijama BiH, jačati sve vrste kontrolnih mehanizama, sistema i postupaka, uključujući i zakonsko okruženje, tj. zakonodavni okvir, a sve s ciljem zakonitog, transparentnog i efikasnog trošenja javnih sredstava. Potrebno je razvijati svijest o osjetljivosti raspolaganja javnim novcem i njegove upotrebe.

4. ZAKLJUČCI

Na osnovu detaljne obrade revizorskih izvještaja za 2022. godinu, Komisija je na 11. sjednici, održanoj 22. 11. 2023, s **tri glasa „za“ i dva glasa „protiv“**, usvojila sljedeće zaključke:

1. Dom naroda prihvata 72 izvještaja finansijske revizije institucija BiH za 2022. godinu, od kojih:
 - a) 61 izvještaj finansijske revizije institucija BiH čije je finansijsko poslovanje ocijenjeno revizorskim „pozitivnim mišljenjem“ i „pozitivnim mišljenjem sa isticanjem predmeta“ (po osnovu mišljenja revizora o finansijskim izvještajima i po osnovu mišljenja revizora o usklađenosti) - **Prilog 1. Zbirnog mišljenja;**
 - b) 11 izvještaja finansijske revizije institucija BiH čije je finansijsko poslovanje ocijenjeno revizorskim „mišljenjem s rezervom“ i „mišljenjem s rezervom sa skretanjem pažnje“ (po osnovu mišljenja revizora o finansijskim izvještajima i po osnovu mišljenja revizora o usklađenosti) - **Prilog 2. Zbirnog mišljenja.**

2. Dom naroda obavezuje rukovodstvo 40 institucija BiH, čije je finansijsko poslovanje u 2022. godini ocijenjeno revizorskim „pozitivnim mišljenjem sa skretanjem pažnje“ (obuhvatajući skretanja pažnje uz pozitivna mišljenja revizora o finansijskim izvještajima i/ili uz pozitivna mišljenja revizora o usklađenosti), na preduzimanje svih potrebnih mjera iz nadležnosti svake institucije posebno, kako bi se izbjegle daljnje posljedice pojava na koje je revizija skrenula pažnju pri isticanju predmeta u „pozitivnom mišljenju“, a posebno da materijalnost takvih nalaza revizije eventualno ne preraste u buduće kvalifikacije u narednom izvještaju revizije.
3. Dom naroda usvaja predložene zaključke Komisije za 11 institucija BiH, sadržane u pojedinačnim komisijskim mišljenjima za svaku instituciju BiH, a čiji su revizorski izvještaji finansijskog poslovanja za 2022. godinu bili predmet detaljne komisijske analize - Prilog 2. Zbirnog mišljenja.
4. Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH traži od 11 institucija, sadržanim u pojedinačnim komisijskim mišljenjima da svaka institucija zasebno posveti posebnu pažnju usklađivanju Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta sa važećim odlukama Vijeća ministara BiH.
5. Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH traži od 11 institucija, sadržanim u pojedinačnim komisijskim mišljenjima, da svaka institucija zasebno posveti posebnu pažnju posveti ugovorima o djelu te da se ugovori o djelu zaključuju u izuzetnim slučajevima za konkretne i nesistematizirane poslove.
6. Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH traži od 11 institucija, sadržanim u pojedinačnim komisijskim mišljenjima, da svaka institucija zasebno posveti posebnu pažnju dosljednoj primjeni odredbi Zakona o javnim nabavkama.

5. DOSTAVLJANJE MIŠLJENJA

Nakon što Dom naroda usvoji Zbirno mišljenje Komisije s priložima 1. i 2. potrebno je za sve 72 institucije BiH dostaviti Zbirno mišljenje, zajedno s njihovim pojedinačnim komisijskim mišljenjem iz priloga 1. i 2. ovog zbirnog mišljenja.

Potrebno je Zbirno mišljenje zajedno sa svim priložima dostaviti Vijeću ministara BiH i Uredu za reviziju institucija BiH.

Predsjedavajuća
Komisije za finansije i budžet
Snježana Novaković-Bursać

Uz Zbirno mišljenje: prilozi 1. i 2. Zbirnog mišljenja